

# 貸金業制度等の実態に関する 海外調査報告

---

平成17年12月8日

金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室

- 
- 調査時期 平成17年9月28日から同年10月6日まで
  - 訪問先 別紙のとおり
  - 添付資料
    - 資料8-5-1 「米国における消費者ローンに対する規制の概要」  
デービスポーク&ワードウエル法律事務所
    - 資料8-5-2 「低所得者層への貸付被害について」  
FTC(米国連邦取引委員会)
    - 資料8-5-3 「Home Credit」(英国における自宅に回収に来るタイプのローン業者の呼称)  
NCC(全英消費者協議会)
    - 資料8-5-4 NY州銀行局規則 NY州
    - 資料8-5-5 英国OFT(公正取引庁)ガイドライン 英国OFT(公正取引庁)
    - 資料8-5-6 英国OFT(公正取引庁)広告規制 英国OFT(公正取引庁)
    - 資料8-5-7 各国の破産申立件数の推移  
金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室
    - 資料8-5-8 海外事例紹介 同上
    - 資料1-1 (28頁差替) 貸金業に関する国際比較(表) 同上

## 別紙

## 訪問先一覧

(調査順)

NY	①	デービスポーク&ワードウエル法律事務所 Davis Polk & Wardwell Law Firm	金融専門の大手法律事務所
	②	ニューヨーク州政府銀行局 New York State Banking Department	州レベルの貸金業規制当局
	③	公設法律事務所 SBL(South Brooklyn Legal Services)	多重債務者の相談業務
	④	コロンビア大学ロースクール ホワイトヘッド教授 Columbia University law school Prof. Whitehead	消費者信用法の日米比較研究
	⑤	連邦取引委員会NY支局 FTCNY(Federal Trade Commission NY)	連邦レベルの貸金業規制当局
DC	①	全国消費者弁護士協会 NACA(National Association of Consumer Advocates)	全国消費者法センター(NCLC)の姉妹組織
	※	Payday loanの店舗を3箇所視察	DCのNorth East地区
	②	連邦財務省 Treasury	連邦銀行等につき監督するOCCIに対し一般的な指揮権限を持つ
	③	通貨監督局 OCC(Comptroller of the Currency)	連邦銀行等の監督官庁
LONDON	①	公正取引庁 OFT(Office of Fair Trading)	無担保ローンに対する監督官庁
	※	ロンドンの地区のタワーブロックを視察	訪問貸付業者(Home credit)が主に営業する地域
	②	貿易産業省 DTI(Department of Trade and Industry)	無担保ローンについての規制当局 Consumer Credit Act(消費者信用法)の法案作成。
	③	ロジマンランダウ法律事務所 RochmanLandau	中規模の総合法律事務所。
	④	ポリシス Policis 政府系シンクタンク	今般の消費者信用法改正に関するDTIの各国調査を担当した機関。
	⑤	ケンプソン教授 Prof. Elaine Kempson DTIのアドバイザー。学者	NCC(最も有力な消費者団体のひとつ)から依頼され、 業界の自主規制(Lending code)を起案。
	⑥	プロビデント フィナンシャル Provident Financial	消費者金融会社 ; 訪問貸付業者(Home Credit)の最大手
	⑦	NCC(National Consumer Council)全英消費者協議会	

# 米国における 消費者金融に対する規制の概要

---

デービスポーク&ワードウエル法律事務所

2005年9月28日

( 翻訳：金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室 )

---

□ 消費者金融の規制類型と監督官庁

■ 預金受入機関

州法銀行と連邦銀行

……OCC(連邦)、州銀行局(NY州)

■ 預金受入をしない機関(ノンバンク)

……FTC(連邦)、州銀行局(NY州)

---

□ 消費者金融に対する規制

■ 法の適用対象

➤ 州法による規制

{ 州法銀行  
ノンバンク

➤ 連邦法による規制

{ 連邦銀行  
州法銀行  
ノンバンク

■ 州法と連邦法の関係

…優先する連邦法がない限り、州法が適用される。

- 金利と貸付期間に関する規制
  - 州法(州銀行と州ノンバンクに及ぶ)
    - Usury Laws (高利制限法)
    - Small Loan Laws(少額貸付法)
  - 連邦法・・・金利の規定はない。
    - ▼ 連邦銀行について
      - 「金利の輸出理論」(Exportation Doctrine)  
Marquette National Bank  
vs. First Omaha Service Corp.  
(連邦最高裁判所 1978年)  
連邦銀行については、免許を取得した州  
の金利規制に従う。

- 
- 金利と貸付期間に関する規制(つづき)
    - ▼ ノンバンクについて
    - 免許の貸し出し(Charter Renting)  
フランチャイズ方式による方法  
(Attributable Franchising)
      - ペイデイローン
      - 最近の拡大傾向
    - 行政庁の解釈

- 金利と貸付期間以外の規制
  - 貸付契約の開示規制(連邦法)  
貸付真実法(1968年)  
レギュレーションZ
    - 年利
    - リボルビング契約の場合
  - 貸付契約における差別的取扱いに関する規制  
(連邦法)
  - 消費者信用機会平等法
    - レギュレーションB

以上

# 低所得者層への貸付の諸問題 (Abusive Subprime Lending)

---

FTC(米国連邦取引委員会)

2005年9月29日

(翻訳:金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室)

---

## 1. 低所得者層(サブプライム層)への貸付の特色

- サブプライム層への貸付けは、プライム市場において信用供与を受けられない借り手に対して重要なサービスを提供している。
- サブプライム層の借り手は、不動産担保貸付(主に住宅担保貸付)や、低金利への借換えに対する需要がある。
- サブプライム層への貸付けは、高金利・高手数料である。

## 2. 略奪的貸付(Predatory Lending)とは何か。

正常な実務慣行が、消費者金融業者・ブローカー・住宅リフォーム業者などに理解されていない場合をいう。

- 欺瞞的・詐欺的な営業
- 積極的なセールス戦略により借り手を操作する。
- 消費者の理解不足に乗じてローン条項に関する不公平な特約をとりつける。
- 略奪的貸付は、一般的には低所得者向け住宅担保貸付市場においておきている。

そのほとんどは、Debt Consolidation(他の債務を統合する借換目的の借り入れ)や多目的での借り入れのために、自宅を抵当に入れる方法を取る。

---

### 3. 統計

- 低所得者 (low-income) 居住地域を調査した結果、1998年にはローンの借換をした者のうちの53%が低所得者であった。  
これと比較して、中流階級 (upper income) は15%であった。
- 低所得者のローンの借換の件数は、93年から98年までで3・5倍に増えている。

---

## 4. 消費者を保護する法律

- 貸付真実法(Truth in Lending Act (TILA))
- 住宅所有者とその融資枠を保護する法律(Home Ownership and Equity Protection Act(HOEPA))

---

## 5. 消費者へのアドバイス

- 住宅担保貸付手続をよく理解すること。
- 勧誘に注意すること。
  - 自宅を訪問したり、電話で勧誘してくる。
  - 信用履歴(クレジットヒストリー)が悪くても、24時間以内に低金利で貸すと約束する。
- 白紙(空欄部分がある)書類に署名しないこと。
- 途中でやめる勇気を持つこと。

---

## 5. 消費者へのアドバイス(つづき)

- 借り換えを促す会社に注意すること。
- 地域の相談所に相談すること。
- 相談電話番号は、NACA(800)9●-SHARK 又は ACORN(Association of Community Organizations for Reform Now)

## 6. 結論

- サブプライム層への貸付はこれまで有益であった。クレジットへのアクセスを可能にしていた。
- しかし、幾つかの業者がひどい(abusing)業務をおこなってきた。

以上

# 「Home Credit」(訪問貸付)(抜粋)

(英国における自宅に回収に来るタイプのローンの呼称)

---

2005年5月

NCC(全英消費者協議会)

(翻訳:金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室)

## □訪問貸付が低所得者にとって有用か否かの調査について

---

NCCは低所得者等の金融需要について調査し、顧客が効果的な金利のローン市場にアクセスする必要があるとし、生活費や生活必需品のために高い金利で借りることから救済しなければならないと判断した。低所得者は通常の市場から排除され、「サブプライム市場」としてラベリングされ、Home credit(訪問貸付)を含む少ない選択肢しか残されていない。訪問貸付は低所得者層にとって利便性が高く信頼されているが、その平均実質年利は約177%にのぼる。

---

## □訪問貸付が低所得者にとって有用か否かの調査について (つづき)

---

NCCは訪問貸付についてOFT(公正取引委員会)へ特別申立(Super Complaint)をし、上記調査結果をその証拠として提出した。これを受けてOFTは2004年12月、競争委員会に対して、自由競争が制限されている訪問貸付業界の実態について更なる調査をするよう要請した。その調査は現在進行中であり、NCCは2005年5月19日、競争委員会の公開会議においても証拠を提出した。

---

## □訪問貸付について

---

- 訪問貸付(Home Credit)、戸別訪問貸付(Doorstep credit)又はウィークリーローン(Weekly collected credit)とは、エージェントが借主の自宅を回って商品券や現金を小口で融資するものである。返済は毎週とされており、遅延利息はつかない(金利に含まれている)。
- 2002年には、780万人が通常の信用供与を拒否された。訪問貸付の顧客は約300万人いると推測される。

## □ 訪問貸付について(つづき)

---

- 訪問貸付の利用者は、社会的弱者であり、低所得で資金調達手段が限られている。半数が年収9,500ポンドより低く、3分の2が年収13,499ポンドよりも低い。
- 訪問貸付市場は、年間約20億ポンドの残高がある。
- 市場は大手4社で68.8%独占されている。

以上

# NY州銀行局規則

## 第1章 銀行監督理事会 (Banking Board) 一般規則

---

### □第76条 地域再生法の要請事項 14項 高金利地域

当銀行局の認識では、人口統計と住宅事情にギャップがあるようだ。すなわち、中間層が住む地域では大家が低所得者への賃貸をかなり制限しているのでも低所得者が住む地域では、賃料が高い。同じく、その地域では、中間層の安全で健全なクレジットよりも危険な短期のローンが存在し、かつ、その地域では中間層が借りているようなクレジットにはアクセスが制限されている。…この地域では、銀行は上記の大家と同じような考え方を採りやすいが、低所得者も中間層と同じく考えていくべきである。

以上

# 「低所得者に対する住宅担保貸付等 に関するガイドライン」

資料8-5-5

1997年11月改訂版

発行：英国OFT(公正取引庁)

## □ 前文より抜粋

「このガイドラインは、低所得者・信用力が低い者への住宅担保貸付等の有担保貸付を対象にしたものである。低所得者等は信用がなく通常の条件の一般的な金融にアクセスできない。このガイドラインは、詐欺的・抑圧的、又は行政処分の対象となり得る「不公正・不適當」(消費者信用法第25条(2)(d)項)と考えられるこの市場についてのものである。貸付業者とブローカーは適切な実務慣行例として参考にしてほしい。内容は新しいものではなく過去からOFTが警告してきたものである。論点のほとんどは、1991年9月の「不公正な消費者信用契約に関するOFTの報告書」による。」

以上

## 「広告規制」 発行：英国OFT(公正取引庁)

---

### □ 前文抜粋

この本は消費者に対する貸金における政府の広告規制の概要を説明するものである。規制は消費者信用(広告)規則(2004年)と1974年消費者信用法(43条-47条)によって定められている。

## 「広告規制」(つづき)

---

主な規制は、以下のとおり。

- 広告は虚偽又は誤解を与えるような情報を含んではならない。
- 広告は明確でわかりやすい表現を用いなくてはならない。ローンなどについての情報は必ず表示されなくてはならない。
- 重要な情報、例えば平均実質金利(APR)、宣伝文句(誘引)などは容易に確認でき、他の重要な情報と一緒に表示されなければならない。

## 「広告の実例と問題点」 発行：英国OFT(公正取引庁)

---

### 「広告の実例と問題点」抜粋

- 別表2(契約条項に関連する事項で広告中に記載されるもの)は2.7パラグラフの中に表示しなければならない。
- 平均実質金利は他の条項よりもより強調されなければならない(greater prominence)。
- 平均実質金利は他の支払うべき金銭よりもより強調されなければならない。

## 「広告の実例と問題点」(つづき1)

---

- 平均実質金利は、最低金利・最高金利(「～以上～まで」という書き方)よりも強調されなければならない。ちなみに、最低金利と最高金利は同等の目立ち方でなければならない。
- 平均実質金利は、別表2よりも強調されなければならない。1.5倍以上の大きさの字で記載しなくてはならない。
- 注意条項は他の記載や他の手数料等よりもより強調しなければならない。

## 「広告の実例と問題点」(つづき2)

---

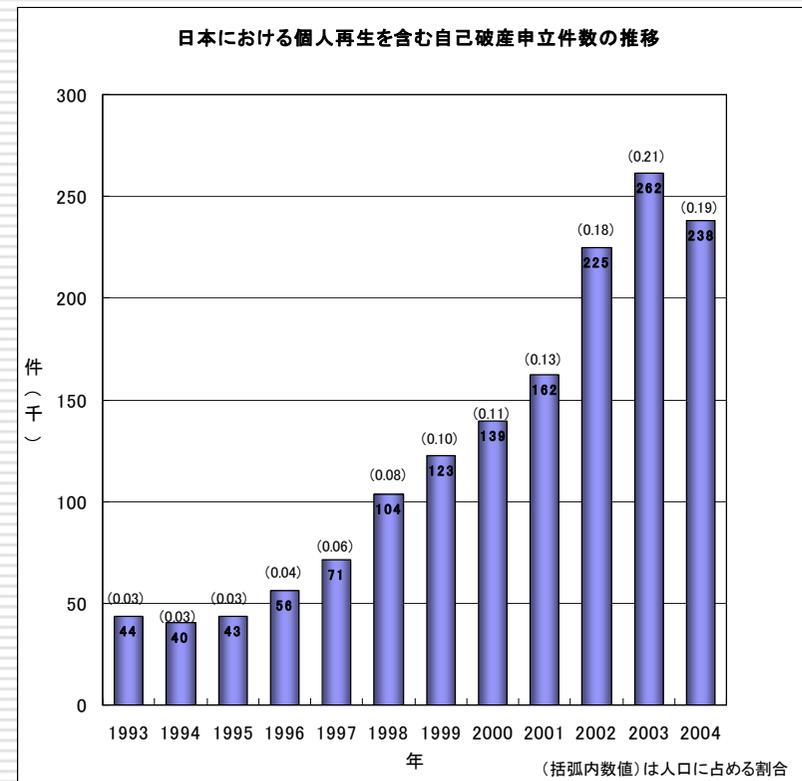
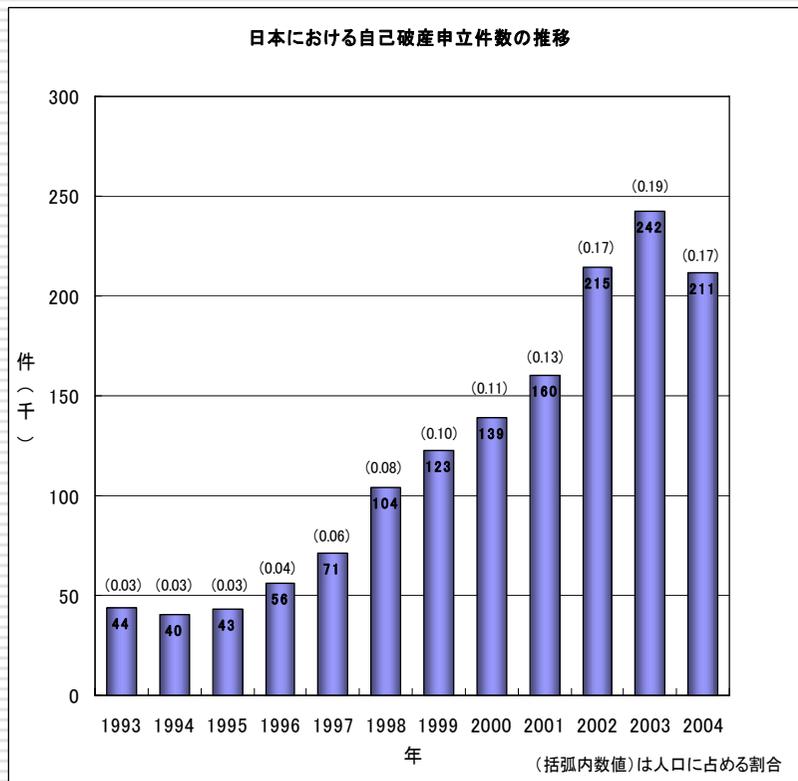
- 注意条項は別表2よりも小さい字で書いてはならない。
- 別表2は全て同じ大きさと同じ場所に書かなければならない。
- 実質金利と別表2は一緒に表示されなければならない。

以上

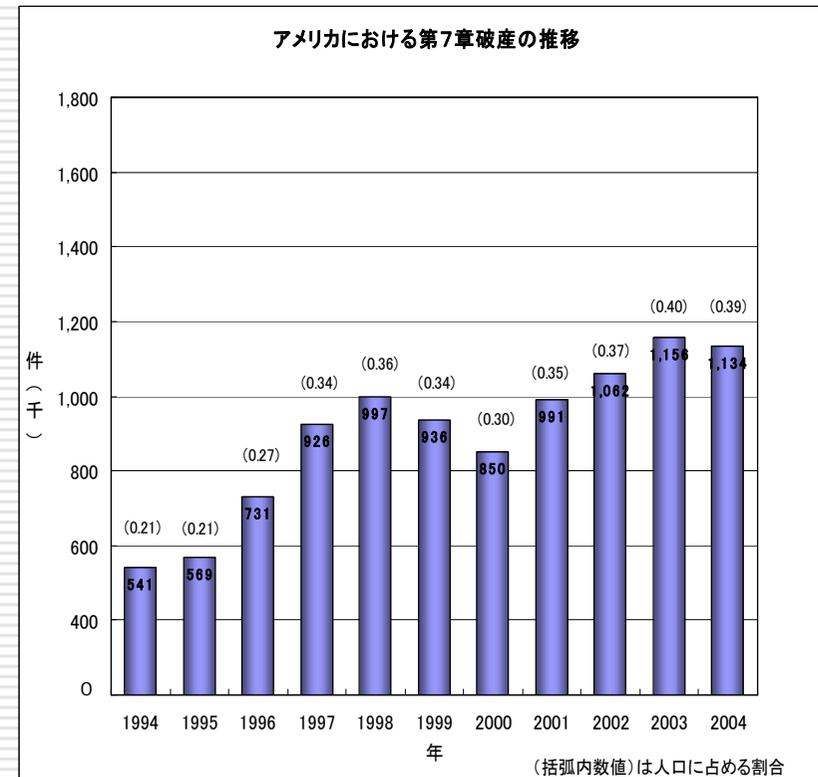
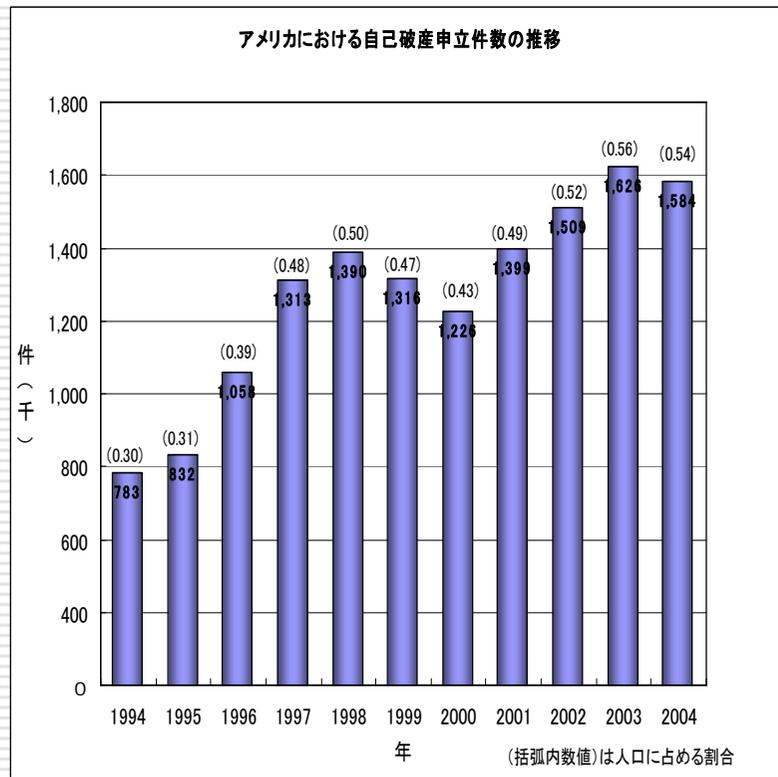
資料8-5-7

# 各国の破産申立件数の推移

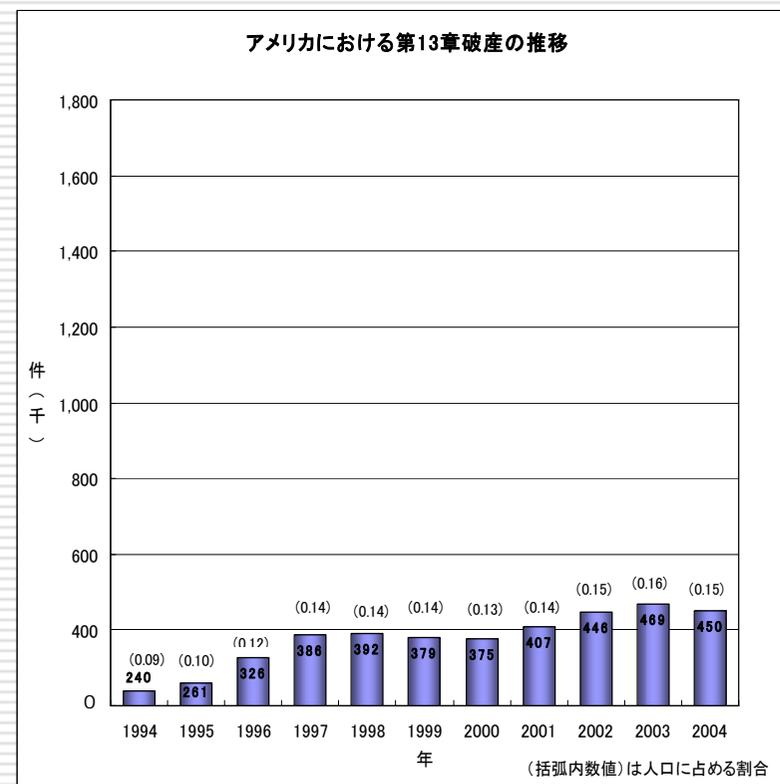
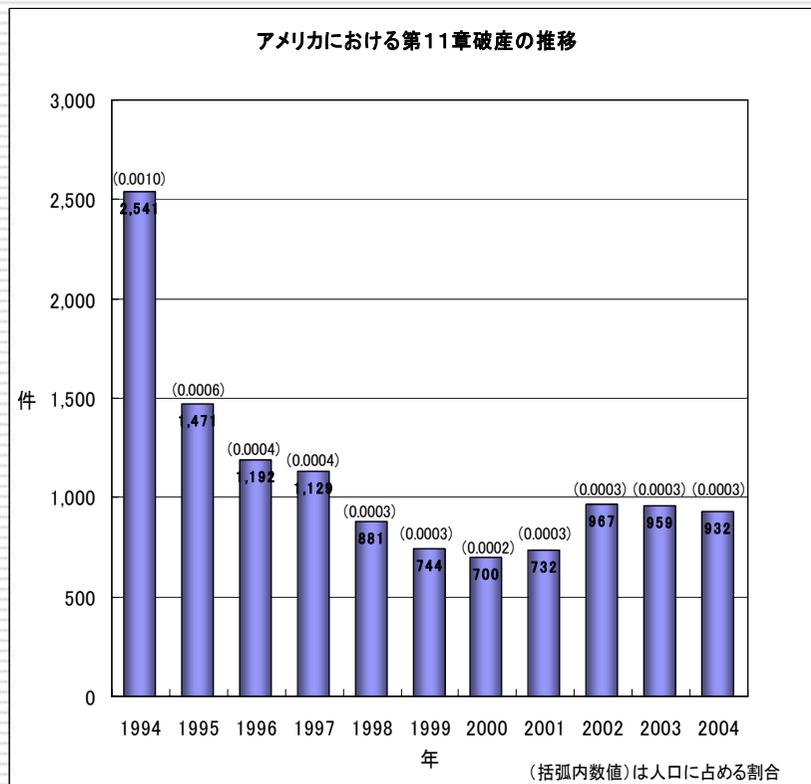
## □ 日本



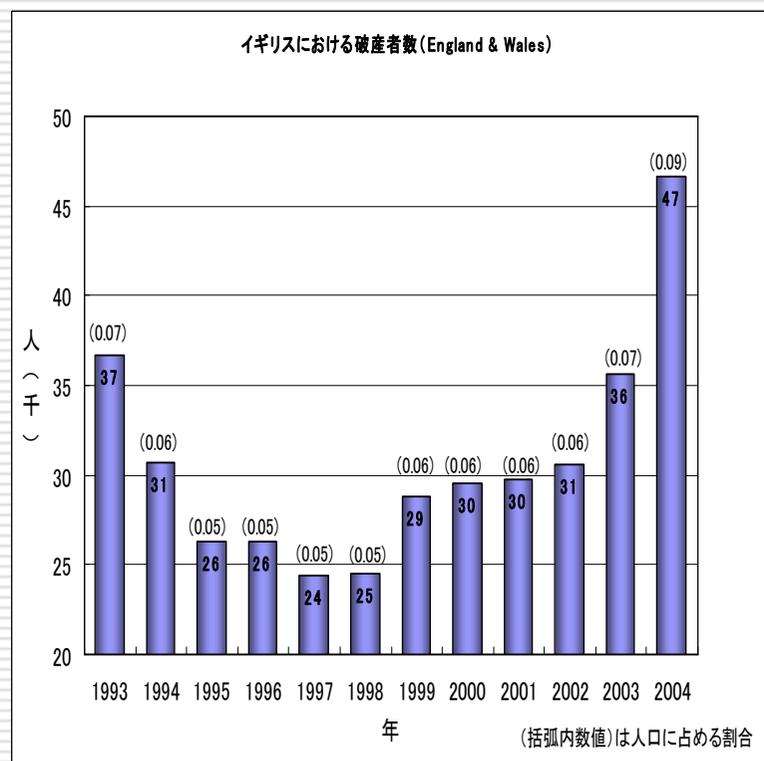
## □ アメリカ



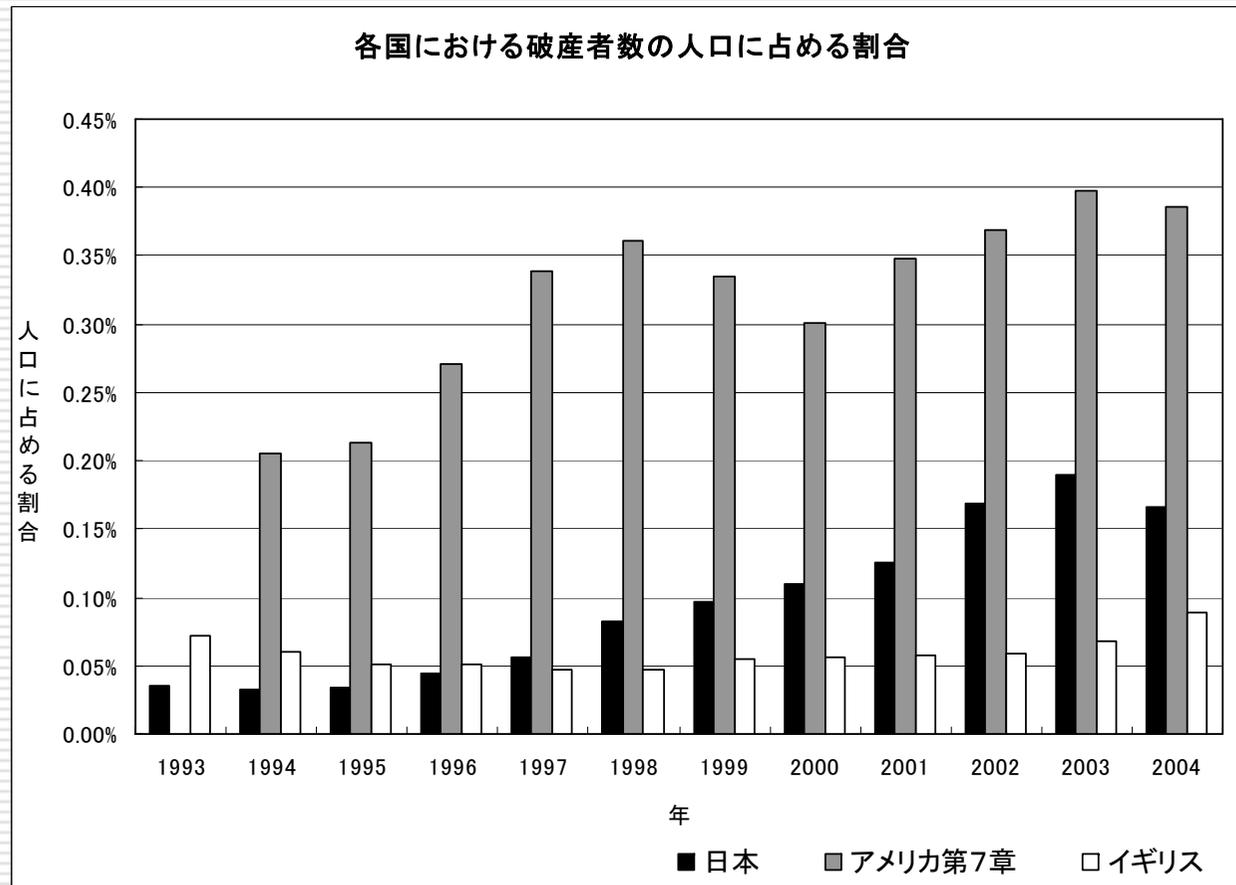
## □ アメリカ



## □ イギリス(イングランド&ウェールズ)



## 各国における破産者数の人口に占める割合



資料8-5-8

# 海外事例紹介

## 目次

- 1 NY州司法長官事務所の訴訟例(ペイデイローン)
- 2 FTC(米国連邦公正取引委員会)の訴訟例(不動産担保ローン)
- 3 OCC(米国連邦通貨監督局)の行政処分例(ペイデイローン)

## 1 ニューヨーク州司法長官事務所の訴訟例

資料提供：ニューヨーク州司法長官事務所

- (1) ペイデイローンはNY州においては年利16%でしか営業できないところ、金利部分に相当する商品券を買わせる方式（商品券は実際には使用できず価値がない）で年利780%をとっていた事例でNY司法長官がNY州の金利規制違反・取立行為違反として提訴した。

司法長官の主張によると、「ペイデイローンは、小口で短期のローンで、借り手は次の給料日（2週間後）までに返済することを約束して小切手を切る。NY州の法定上限金利16%で計算すると、例えば100ドルを2週間借りると支払金利は62セントとなる。本件では、100ドルの現金を借りると額面30ドルの商品券が付いてきて、合計130ドルの小切手を切らされる。しかし、この30ドルの商品券は実際には使用できないものである。債務者の多くは次の給料日までに返済できないので、返済日に新たな借り入れをして（新たに小切手を切って）返済する方法をとり、ロールオーバーしていく。ほとんどの顧客はこのシステムから逃れることができず、不履行を免れるために多額の借り入れをしてゆくことになる。（中略）

多くの顧客が期日に返済できない。そうなると、アグレッシブな取り立て行為が始まる。自宅や職場への毎日の電話、個人の情報を顧客の近所や職場に散布する、自宅に取り立ててに行くなどである。逮捕・監禁するとして脅迫することもしばしば起こる。」

2005年3月

- (2) デラウェア州で登録したC銀行がNY州でインターネットや電話によるペイデイローンを営んでいた事例で、NY州の金利規制違反として提訴した。

司法長官の主張によれば、「年利は500%であり、NY州の金利規制を超える。ただし、デラウェア州には金利規制がないため、（金利の輸出理論によれば）原則的にはC銀行はNY州においてもこのような高金利で営業できるはずである。しかし、本件ではC銀行は名義だけで、ペイデイローン業者がC銀行と関係し、C銀行の名義を使用して連邦免許によるローンを提供しているだけである。（ペイデイローン業者が直接ローンの返済を受け、C銀行に対しては僅かな手数料のみを支払う仕組みであった。）」

2003年9月

## 2 FTC（米国連邦公正取引委員会）の訴訟例

資料提供：FTC（連邦公正取引委員会）

- (1) C社が、住宅ローン（二番抵当）を提供し、高金利・高手数料を取って多くの借り手が住宅を失った事例で、FTCが提訴し、違法収益の剥奪及びその他の救済金として75万ドルを支払うことで和解した事例  
2005年2月FTC記者発表

- (2) F社の低所得者に対する住宅ローン業務において借主は選択の余地がなく借り換えを回避することも完済することも非常に困難であったとして、不公平で欺瞞的な実務とみなし、FTCなどが4000万ドルを違法収益として剥奪し借主に返還することで和解した事例。

2003年11月FTC記者発表

- (3) CグループがノンバンクであるF社・A社と提携（Associate）して、Cグループの傘下であるC会社の下でF社・A社に欺瞞的な営業をさせたとしてCグループが2億1500万ドルを支払うことでFTCと和解した事例。

2002年9月FTC記者発表

- (4) 違法な取り立て行為を理由として業者が1000万ドルを支払う旨の判決を得た事例

2005年7月FTC記者発表

### 3 「OCC（米国通貨監督局）からE連邦銀行に対し

#### ペイデイローン業務を止めるよう命令した事例」

2002年1月3日OCC記者発表

資料提供：OCC

OCCは連邦銀行であるE銀行に対し、全てのペイデイローン業務を終結するように命令した。E銀行はDファイナンシャルグループと契約してペイデイローン業務を行っていた。（中略）

本件の本質は、ノンバンクに対する州法の規制を回避するために、E銀行が連邦銀行の免許をペイデイローン業者に貸し出していた。これは他のケースにも当てはまる場合がある。

PERSONAL LOANS

**Low Rate Loan!**

**Our Loans  
Cost Less**

**6.4%  
APR  
TYPICAL**

for loans £5,000 – £15,000

 **0800 068 40 50**

Open Mon-Fri 8am-10pm. Sat & Sun 9am-6pm.

 **www. [REDACTED] .co.uk**

# Our low rate Personal Loan could save you **£1,100**

Look what our low rate means to you

6.4% APR TYPICAL	Based on £7,500 over 60 months for new customers			
	APR	Monthly Payment	Total Payable	SAVING YOU
A&L	6.4% APR TYPICAL	£145.90	£8,754.00	▼
Halifax	7.9%	£152.82	£9,169.20	£415.20
NatWest	9.9%	£157.50	£9,450.00	£696.00
Royal Bank of Scotland	10.2%	£158.43	£9,505.80	£751.80
Barclays	11.9%	£164.68	£9,880.80	£1,126.80

If the exact amount you want to borrow isn't shown, just give us a call.

6.4% APR TYPICAL £5,000 - £15,000	60 months		48 months		24 months		
	Monthly Payment	Total Payable	Monthly Payment	Total Payable	Monthly Payment	Total Payable	
W	£15,000	350.29	21,017.40	413.88	19,866.24	743.58	17,845.92
	£7,500	175.15	10,509.00	206.93	9,932.64	371.79	8,922.96
	£5,000	116.76	7,005.60	137.96	6,622.08	247.86	5,948.64
W/O	£15,000	291.79	17,507.40	354.05	16,994.40	666.55	15,997.20
	£7,500	145.90	8,754.00	177.02	8,496.96	333.28	7,998.72
	£5,000	97.26	5,835.60	118.02	5,664.96	222.18	5,332.32

■ W = With Loan Protection    □ W/O = Without Loan Protection

Rate quoted is typical and dependent on your personal circumstances.

☎ **0800 068 40 50**

Open Mon-Fri 8am-10pm. Sat & Sun 9am-6pm.

MI2047

quoting reference

🌐 **www. .co.uk**

👣 **Pop into a branch†**

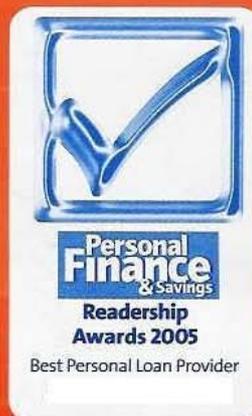
# 6.4% APR TYPICAL

for loans £5,000 - £15,000

The ideal way to finance almost anything.

- Repay over one to five years
- Fixed monthly payments
- Your loan is not secured on your home
- Optional Loan Protection for peace of mind\*
- It's fast and easy to apply

Voted  
Best  
Personal  
Loan  
2005



Best Personal Loan Provider

🕒 **Save time when you call make sure you know your:** ■ Bank current account number and sort code (on your chequebook) ■ Address details for the last 5 years ■ Employer's address and phone number ■ Annual income before tax ■ Monthly outgoings e.g. mortgage/rent, loans, council tax. For joint applications you will both need these details.

†Advertised rate available for Telephone and Internet applications. Rate varies dependent on route of application and can change at any time. (The table above compares the APR charged on a loan of £7,500 without insurance to new customers, over 60 months. Existing customers of the financial institutions listed may qualify for a lower rate with those companies. Source: Moneyfacts 1 August 2005). The right to decline any applicant is reserved. UK applicants over 18 only. Subject to status. \*Disability, unemployment and Guaranteed Asset Protection Insurance is provided by Financial Insurance Company Limited & Financial Assurance Company Limited. Life insurance provided by Prudential Assurance Company Limited. Full terms and conditions available. Alliance & Leicester Personal Finance Limited is an Appointed Representative of Alliance & Leicester plc which is authorised and regulated by the Financial Services Authority. Alliance & Leicester plc's FSA register number is 189099. Telephone calls are being recorded for security, quality control and training purposes. Personal Loans are provided by Alliance & Leicester Personal Finance Ltd, a subsidiary of Alliance & Leicester plc, Heritage House, 61 Southgates, Leicester LE1 5RR. Calls from UK landlines are free.

L05032/DI 09/05 G9

what's in your wallet?®

Apply today with  
our **5 minute**  
Freepost  
Application

- No Annual Fee
- Easy balance transfers – 2% handling fee
- 24 hour free customer service
- Active Fraud Protection on your account
- Choose your own statement date

**January 2007**

Balance transfer deal until  
1st January 2007

8737-025



0%  
UNTIL  
2007

INTEREST ON  
BALANCE TRANSFERS UNTIL  
**1st January 2007**

0%

INTEREST ON PURCHASES  
**FOR 3 MONTHS**

**14.9%APR**

TYPICAL VARIABLE

what's in your wallet?®

The UK's  
longest  
interest free  
balance  
transfer deal



0%  
UNTIL  
2007

INTEREST ON BALANCE TRANSFERS  
(2% HANDLING FEE) UNTIL  
**1st January 2007**

0%

INTEREST ON PURCHASES  
**FOR 3 MONTHS**

**14.9%APR**

TYPICAL VARIABLE

**5 MINUTE  
FREEPOST  
APPLICATION INSIDE**

## 貸金業に関する国際比較

	日本	米 国		英国	ドイツ	フランス
開業規則	金銭の貸付け等を行う場合には、貸金業の規制等に関する法律に基づき登録。	州法による免許制  【例:NY州】25000ドルまでの個人向融資で利率を16%超とするものを業とする場合		2万5,000ポンド以下の個人向け貸金の場合、消費者信用法による免許制。 <b>* 改正法により貸付金額の上限が無くなる。</b>	銀行しか貸金業を行えない (銀行法による免許制)。	通貨金融法典による免許制 (銀行又は金融会社の免許)。
金利規則	上限規制あり  利息制限法(民事) ・10万円未満 → 20% ・10万円以上100万円未満 → 18% ・100万円以上 → 15%  出資法(刑事) ・私人間 → 109.5% ・事業者 → 29.2%	連邦	州	規制なし  ・ただし、消費者信用法により、暴利的信用取引であると認める場合には、裁判所は、契約を再締結させることができる。  ・刑事法的観点からの規制はなし。	規制(判例法理)あり。  ・市場金利の2倍又はプラス12%を超えると民事上無効。  ・刑法により、上記の金利を超えると暴利行為とされ、一定の要件の下貸し手は処罰。	上限規制あり (消費法典(刑事・民事))。 平均実質利率の3分の4を上回る利率は暴利的利率とされる(民事上無効・刑事上処罰)。  (05年第1四半期の暴利的利率) 1,524ユーロ以下 → 19.60% 1,524ユーロ超 → 8.87%
		規制なし  * 最高裁判例(金利の輸出理論) 「連邦銀行は、本店登記した州の金利を他州でも請求できる。」 ⇒デラウエア州などの自由金利の州に本店が集中する現象を引き起こした。	【例:NY州】 州銀行法(民事) ・16% 非免許業者に対する上限規制  州刑法(刑事) ・25%			

(注) 日本、米国(NY州、加州)、独及び仏においては、開業規則として、人的構成のほか、財産的基礎を要件としている。

(参考) 04年9月～05年1月の平均為替レートは、1ドル=105円、1ポンド=198円、1ユーロ=137円(日本銀行資料)。